Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

Aanhangsel van de Handelingen

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3199

Vragen van de leden **Van Laar** (PvdA) en **Smaling** (SP) aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over *de kwetsbare positie van vrouwen bij landregistratieprojecten in onder andere Burundi* (ingezonden 21 juni 2016).

Antwoord van Minister **Ploumen** (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking) (ontvangen 11 augustus 2016).

Vraag 1
Kunt u bevestigen dat, zoals verwoord door de heer Andrews van ZOA tijdens het Rondetafelgesprek over Landrechten, dat op 15 juni j.l. in de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden, de Nederlandse ambassade in Burundi in het verleden financiële steun verleende aan het opzetten van een systeem voor landregistratie op basis van de «Land Code 2011», welke werd uitgevoerd door de Swiss Development Cooperation?

Antwoord 1
Ja. Het betrof steun aan een proefproject in Ngozi in het noorden van Burundi. Het doel was om in een gedeelte van één van de zeventien Burundese provincies een model van landregistratie te testen dat kosteneffectief, *community-based*, en toegankelijk zou moeten zijn. Dit om de plattelandsbevolking meer toegang en rechtszekerheid te bieden dan het tot dan toe geldende systeem, gebaseerd op het koloniale recht.
In een land als Burundi is het verhogen van rechtszekerheid van landrechten van groot belang voor veiligheid en stabiliteit. Ongeveer 40% van geweldsmisdrijven vinden hun oorsprong in landgeschillen. Deze geschillen zijn vaak etnisch geladen. Zekerheid met betrekking tot landrechten is ook belangrijk voor voedselzekerheid. Door ondermeer aanhoudende bevolkingsgroei en klimaatverandering staat de voedselzekerheid ernstig onder druk.
De Nederlandse steun aan het proefproject uitgevoerd door de Swiss Development Cooperation in Ngozi is inmiddels afgebouwd. Nederland richt zich nu op ondersteunen van een soortgelijke proef uitgevoerd door ZOA in Makamba in het zuiden van Burundi. De ervaring leert immers dat diverse proeven op verschillende locaties op decentraal niveau cruciaal zijn voor het effectief beïnvloeden en concreet helpen aanpassen van nationaal beleid.

ah-tk-20152016-3199
ISSN 0921 - 7398
’s-Gravenhage 2016

Vraag 2
Klopt het dat dit project is uitgevoerd terwijl vrouwen volgens de toen geldende wetgeving geen recht hadden om land te erven? Herkent u de boodschap van de heer Andrews dat als gevolg van dit project 95 procent van het land is toebedeeld aan mannen en dat vrouwen alleen eigendom kregen toegewezen als zij het land hadden gekocht? Zijn hierdoor grote aantallen vrouwen hun aanspraak op land kwijtgeraakt, terwijl ze die voor het project wel hadden? Welke lessen heeft de Nederlandse ambassade in Burundi daar destijds uit getrokken?

Antwoord 2
Vrouwen bezitten volgens de geldende wetgeving in Burundi rechten om land te erven. Deze rechten zijn in de praktijk echter beperkt. Zeker waar het familiegrond betreft. Vrouwen worden daarbij vooral geacht toegang te krijgen tot de grond die de man van zijn vader ten tijde van het huwelijk krijgt. De beperkte rechten die vrouwen zelf en rechtstreeks onder gewoonterecht toekomen dienen vooral als vangnet bij tegenslagen. Voorbeelden hiervan zijn een slechte oogst, scheiding of overlijden van de echtgenoot. Dit is anders waar het gaat om grond die door koop is verworven. Daarbij wordt in de meeste gevallen onder gewoonterecht het vermogen van mannen én vrouwen erkend om hun dochters gelijkelijk te laten meedelen in de erfenis.
In Ngozi is ongeveer 95% van de geregistreerde percelen op naam gesteld van mannen. De overgrote meerderheid van het vrij kleine aantal percelen dat geregistreerd is op naam van een vrouw is verworven door koop en niet door vererving. Het percentage vrouwen dat gekocht land heeft weten te laten registreren ligt hoog en verschilt niet noemenswaardig van het aantal mannen dat land heeft weten te laten registreren. Het feit dat het Burundese familierecht er in voorziet dat echtgenoten over het algemeen in gemeenschap van goederen getrouwd zijn betekent verder dat landrechten die geregistreerd staan op naam van een gehuwde man rechtens ook toekomen aan de vrouw. Ook indien de naam van de vrouw niet uitdrukkelijk op het certificaat vermeld staat.
De door vrouwen door middel van koop verworven eigendomsrechten op grond zijn in het proefproject in Ngozi nagenoeg volledig in het registratieproces erkend. Rechten die vrouwen uit hoofde van hun huwelijk op de grond van hun echtgenoot uitoefenen zijn niet aangetast. Wat betreft de gewoonterechtelijke aanspraken van vrouwen op familiegrond van hun eigen ouders is de situatie echter anders. Naar schatting werd voorafgaand aan het registratieproces op ongeveer 10% van de percelen in het betreffende gebied een dergelijk recht uitgeoefend door een vrouw. Ondanks het feit dat deze rechten onder Burundees recht erkend kunnen worden tijdens het registratieproces in de vorm van een vruchtgebruik is dit op een enkele uitzondering na niet gebeurd. Dit betekent niet dat de betreffende vrouwen deze rechten als gevolg van het project zijn kwijtgeraakt. Onderzoek leverde geen aanwijzingen op dat deze rechten niet langer konden worden uitgeoefend. Wel betekent dit dat deze rechten onder toenemende druk potentieel verder verzwakt zijn. Er is een reëel risico dat een dergelijk perceel door een mannelijk lid van de familie aan een derde wordt verkocht zonder acht te slaan op het recht van de vrouw. Zonder vermelding van het afhankelijke recht in het kadaster en op het eigendomscertificaat is het vermogen van een vrouw om zich hiertegen te verweren beperkt.
Ten aanzien van de vraag welke lessen de Nederlandse ambassade in Burundi heeft getrokken onderstreept het kabinet het feit dat het hier proefprojecten betreft welke het testen en leren van nieuwe aanpakken mogelijk wilden maken. Nederland en Zwitserland staan en stonden hier niet alleen in. Ook de Europese Unie heeft in weer andere provincies soortgelijke proefprojecten ondersteund. Al met al worden waardevolle ervaringen opgedaan welke echter tot op heden nog niet geleid hebben tot nieuw nationaal beleid.
Hierbij is het van belang om te vermelden dat met name Nederland er voor gezorgd heeft dat er meer aandacht is gekomen voor gendergelijkwaardigheid in de betreffende proefprojecten. Nederlandse expertise van onder meer deskundigen op het gebied van landregistratie en vrouwenrechten uit het naburige Rwanda heeft er toe bijgedragen dat algemeen is vastgesteld dat er risico's in het leven waren geroepen voor de genoemde gewoonterechten van vrouwen en dat er aanbevelingen kwamen om dit te adresseren.

Daarnaast heeft de Nederlandse ambassade op basis van de ervaringen in Ngozi besloten om in het proefproject uitgevoerd door ZOA uitdrukkelijk aan te sturen op het ontwikkelen en testen van werkwijzen die beperkingen ten aanzien van landrechten voor vrouwen moeten wegnemen. Om dit mogelijk te maken is in dit project expliciet een *impact study* verweven die de effecten van het project op gender issues met grote nauwkeurigheid in kaart moet brengen.

Vraag 3
Kunt u inzichtelijk maken welke rol genderongelijkheid speelt bij landregistratieprojecten in Burundi en in andere landen anno 2016? Zijn er verbeteringen, al dan niet als gevolg van beleid door donoren, op te tekenen ten aanzien van voorgaande jaren? Zo ja, welke zijn dat? Zo nee, welke conclusies verbindt u daaraan?

Antwoord 3
Voor wat betreft de situatie in Burundi wordt verwezen naar het antwoord op vraag 2. In Burundi bestaat op dit moment geen politieke meerderheid voor het introduceren van een wet die voorziet in gelijke successierechten voor mannen en vrouwen. De overheid van Burundi geeft wel voldoende ruimte voor de aanpak die ZOA met Nederlandse steun ontwikkelt. Deze aanpak is erop gericht bestaande rechten van vrouwen op adequate wijze in het registratie proces op te nemen. Hiervoor is ook op het niveau van de betrokken provinciale en gemeentelijke autoriteiten ruime steun en inzet.
Wereldwijd wordt veel geïnvesteerd in landregistratie en krijgt de noodzaak tot het voorkomen van erosie van bestaande rechten van vrouwen veel aandacht. Waar mogelijk gaat dit gepaard met initiatieven om tot wettelijke gelijkheid voor mannen en vrouwen te komen in termen van het huwelijksgoederenrecht en het erfrecht. In veel landen blijft het echter een uitdaging om zulke wetswijzigingen te vertalen in daadwerkelijk verruimde mogelijkheden van vrouwen om beschikkingsrechten over land uit te oefenen. Rwanda kan dienen als voorbeeld van een land waar, tot op zekere hoogte, successen zijn geboekt met deze aanpak. Nederland bevordert in deze en andere cruciale processen inbreng van internationale expertise in de beleidsdiscussies en programma uitvoering.
Zoals in het antwoord op vraag 2 aangegeven zijn er verbeteringen op te tekenen ten aanzien van voorgaande jaren. Zo heeft USAID interesse getoond in het door ZOA ontwikkelde model in Makamba, met name vanwege de gedegen aandacht voor de rechten van vrouwen. USAID heeft onlangs besloten een landregistratieproject in een andere gemeente te financieren.

Vraag 4
Deelt u de mening dat aan elk landregistratieproject waar Nederland in participeert een genderanalyse vooraf moet gaan? Kunt u aangeven of Nederland op dit moment nog meewerkt aan landregistratieprojecten in landen die het erfrecht van vrouwen, of hun recht om land te gebruiken en te bezitten, niet wettelijk hebben vastgelegd? Zo ja, waarom en hoe worden eventuele negatieve gevolgen voor vrouwen dan ondervangen?

Antwoord 4
De wens deze analyse vooraf uit te voeren, zonder kennis van de landregistratie situatie ter plekke en niet in samenhang met de voorgestelde landregistratie aanpak, zal niet resulteren in betere landrechten voor vrouwen. Een genderanalyse is wel essentieel en moet daarom integraal onderdeel zijn van ieder landregistratieproject.
Ja, Nederland werkt bewust ook mee aan landregistratieprojecten in landen waar dit niet wettelijk is vastgelegd, vanuit de overtuiging dat landregistratie een basisvereiste is om de landrechtensituatie van kwetsbare groepen in het algemeen – en ook van het erfrecht van vrouwen in het bijzonder – in die landen te veranderen en te verbeteren. Dit wordt bevestigd door de Verenigde Naties, Wereldbank en FIG (internationale vakvereniging van landmeters), die gezamenlijk een analyse hebben uitgevoerd. Hieruit blijkt dat landregistratie een positieve bijdrage kan leveren aan elf van de zeventien *Sustainable Development Goals* van de VN (*General Assembly resolution 70/1*), waaronder doelstelling vijf: Gender equality. Het gaat hierbij zowel om formele als informele landrechten (*customary rights*). Nederland onderschrijft

dit. Dit blijkt ook uit het recent gepubliceerde *boekje «Strengthening land rights for women. Inspiring examples of interventions supported by the Netherlands».*

Om negatieve gevolgen voor vrouwen te ondervangen wordt in landregistratieprojecten die bilateraal of via internationale donororganisaties worden uitgevoerd specifiek aandacht aan *gender equity* besteed. Bijvoorbeeld binnen het Global Land Tool Network (GLTN) is met Nederlandse inbreng een tool ontwikkeld die Gender Evaluation Criteria (GEC) heet. Deze tool kan wereldwijd worden ingezet. In het middels NUFFIC gefinancierde EALAN kennisnetwerk in acht Oost-Afrikaanse landen is de identificatie van en omgang met kwetsbare groepen een essentieel onderdeel van het project. Vrouwenrechten worden zo een onderdeel van de opleiding van land professionals.

In het LAND partnerschap met het Kadaster wordt de *Fit-for-Purpose Land Administration* aanpak in verschillende landen opgestart, waarin *Gender Equity* een uitgangspunt is. Ook in bilaterale adviesprojecten van het Kadaster worden belangrijke resultaten geboekt op dit vlak. Bijvoorbeeld het landregistratieproject in Rwanda heeft tot grootschalige registratie van eigendom en rechten geleid, waarbij de Rwandese nationale wetgeving op gelijke landrechten voor vrouwen getoetst is.